

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu kehidupan masyarakat Indonesia yang tata kehidupannya masih bercorak agraris dan sebagian besar masyarakatnya menggantungkan hidupnya dari tanah. Tanah sendiri merupakan modal utama bagi pelaksanaan pembangunan dan sebagai faktor produksi yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Hal ini berarti tanah memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik dalam hidup bermasyarakat maupun kehidupan bernegara, karena peran penting dari tanah tersebut, maka dalam penggunaan dan pemanfaatannya tidak boleh merugikan kepentingan umum, karena tanah memiliki fungsi sosial. Untuk itu diperlukan adanya dukungan jaminan kepastian hukum di berbagai bidang termasuk didalamnya ialah jaminan kepastian di bidang pertanahan tersebut.

Upaya tersebut telah dilakukan oleh pemerintah dengan ditetapkannya UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diundangkan tanggal 24 September 1960. Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya. Oleh karena itu, untuk dapat mewujudkan hal tersebut maka diselenggarakan kegiatan Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA diatur secara tegas mengenai Pendaftaran Tanah yaitu :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA kepastian hukum yang dimaksud meliputi :

1. Kepastian mengenai subyek hukum hak atas tanah (orang / badan hukum)
2. Kepastian mengenai obyeknya (letak, batas, ukuran / luas tanah)
3. Kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan hukum antara tanah dengan orang / badan hukum

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA tidak hanya ditujukan kepada pemerintah, tetapi ketentuan ini juga ditujukan kepada pemegang hak atas tanah. Terwujudnya kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah akan tercapai apabila pemegang hak atas tanah telah mendaftarkan hak atas tanahnya, sehingga pemegang hak atas tanah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah dan kepada pemegang hak atas tanah tersebut diberikan surat tanda bukti hak sebagai alat bukti yang kuat yang sering dikenal dengan sebutan Sertipikat Tanah. Selanjutnya ketentuan lain mengenai pendaftaran tanah juga diatur dalam PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 angka 1 PP No.24 tahun 1997 ditentukan bahwa Pendaftaran Tanah adalah

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Adapun tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 PP No 24 tahun 1997 yaitu:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar,
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997 yaitu untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan. Berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah khususnya mengenai peralihan hak-hak serta pemberian surat tanda bukti hak, maka dalam Pasal 6 ayat (2) PP No.24 tahun 1997, menentukan bahwa :

“Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan Kepala Kantor Pertanahan di bantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah adalah peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah ada dua macam yaitu, peralihan hak karena

beralih dan peralihan hak karena dialihkan. Beralih berarti berpindahnya hak atas tanah karena adanya peristiwa hukum misalnya karena pemiliknya meninggal dunia. Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar- menukar, dan hibah wasiat.

Ketentuan mengenai peralihan hak diatur didalam Pasal 37 PP No.24 tahun 1997 yang menentukan bahwa :

- (1) Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik yang dilakukan diantara perorangan warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya yang dianggap cukup untuk, mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa untuk dapat didaftarkanya peralihan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perbuatan hukum hanya dapat diterima jika dibuktikan dengan akta PPAT. Dengan demikian akta PPAT merupakan bukti telah terjadi perbuatan hukum.

Menurut Penjelasan Pasal 37 ayat (2) bahwa pengecualian terhadap ketentuan pada ayat (1) perlu diberikan dalam keadaan tertentu yaitu daerah-daerah yang terpencil dan belum ditunjuk PPAT Sementara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), untuk memudahkan rakyat melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah, misalnya peralihan hak yang dibuktikan dengan akta di bawah tangan yang dibuat oleh para pihak yang melakukan

perbuatan hukum peralihan hak, yang dikuatkan oleh Kepala Desa yang bersangkutan.

Selanjutnya ketentuan mengenai PPAT diatur dalam Pasal 7 PP No 24 tahun 1997 yang menentukan :

- (1) PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.
- (2) Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara.
- (3) Peraturan jabatan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) adalah Peraturan Pemerintah No.37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pasal 1 butir 1 PP No.37 tahun 1998 menentukan pengertian PPAT yaitu :

“Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”

Salah satu bentuk Perbuatan hukum yang dimaksud dalam Pasal 1 butir 1 PP No.37 tahun 1998 adalah jual-beli tanah hak milik. Pengertian jual-beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah pengertian jual- beli tanah menurut Hukum Adat. Jual- beli tanah merupakan perbuatan pemindahan hak, yang sifatnya tunai, riil, dan terang. Ketentuan mengenai hak milik diatur dalam Pasal 20 UUPA yang menentukan bahwa :

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pada Penjelasan Pasal 20 ayat (1) UUPA tersebut dijelaskan bahwa perkataan turun temurun berarti hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup si pemegang hak, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya jika ia meninggal dunia. Terkuat dan terpenuh itu tidak berarti bahwa hak milik atas tanah merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah itu merupakan induk hak atas tanah lainnya sehingga dapat dibebani hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa. Terpenuh artinya bahwa hak milik atas tanah itu telah memberi wewenang penuh kepada pemegang hak atas penggunaan tanahnya.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) hak milik atas tanah dapat beralih dan dapat dialihkan. Kata beralih berarti berpindahnya hak karena adanya peristiwa hukum misalnya karena pemiliknya meninggal dunia, sedangkan hak milik atas tanah dapat dialihkan mempunyai arti bahwa beralihnya hak karena adanya perbuatan hukum, misalnya jual-beli.

Peralihan hak milik atas tanah bagi pemegang haknya wajib mendaftarkan peralihan haknya tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUPA yang menentukan :

- (1) Hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Kewajiban untuk mendaftarkan peralihan hak tersebut dimaksudkan untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan hak milik karena

jual-beli. Sehubungan dengan itu, pendaftaran peralihan hak tersebut hanya dapat diterima jika dibuktikan dengan akta PPAT sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 37 PP No.24 tahun 1997. Dengan demikian dalam hal ini diperlukan PPAT untuk membuat akta agar peralihan hak milik tersebut dapat memiliki dasar hukum yang kuat dan jelas. Hal ini diatur dalam Pasal 2 PP No.37 tahun 1998 yang menentukan :

- (1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- (2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - a. Jual- beli
 - b. Tukar menukar
 - c. Hibah
 - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
 - e. Pembagian harta bersama
 - f. Pemberian Hak Guna Bangunan / Hak Pakai atas tanah Hak Milik
 - g. Pemberian Hak Tanggungan
 - h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan

PPAT sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah. Akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan¹.

¹ Budi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 509.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 37 PP No.24 tahun 1997 jo Pasal 2 PP No.37 tahun 1998, maka Pasal 40 ayat (1) PP No.24 tahun 1997 menentukan bahwa :

“Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.”

Selaku pelaksana pendaftaran tanah PPAT wajib segera menyampaikan akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan agar Kepala Kantor Pertanahan dapat segera melaksanakan proses pendaftaran peralihan haknya khususnya, karena jual beli. Fungsi akta PPAT yang dibuat adalah sebagai bukti, bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan. Jelaslah kiranya bahwa adanya akta PPAT tersebut merupakan syarat bagi pendaftaran peralihan haknya, di samping juga sebagai merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah. Dengan demikian adanya pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan salah satu faktor untuk dapat tercapainya tujuan pendaftaran tanah menurut PP No.24 tahun 1997 yaitu tertib administrasi pertanahan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

Apakah Tugas dan Fungsi PPAT dalam pelaksanaan pembuatan akta jual beli tanah hak milik di Kabupaten Purworejo sudah mewujudkan tertib administrasi pertanahan berdasarkan ketentuan PP No.24 tahun 1997?

C. Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisa apakah tugas dan fungsi PPAT dalam pelaksanaan pembuatan akta jual beli tanah hak milik di Kabupaten Purworejo sudah mewujudkan tertib administrasi pertanahan berdasarkan ketentuan PP No.24 tahun 1997.

2. Manfaat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat :

- a. Bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya hukum pertanahan mengenai tugas dan fungsi PPAT dalam pembuatan akta jual-beli tanah hak milik atas tanah.
- b. Memberikan manfaat bagi aparat terkait khususnya Kepala Kantor Pertanahan agar dapat dijadikan masukan untuk lebih meningkatkan pelayanan dalam usaha mewujudkan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

D. Batasan Konsep

1. PPAT

Menurut Pasal 1 butir 1 PP No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum

tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun.

Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun.

2. Hak Milik Atas Tanah

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA, Hak milik adalah turun- temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat di punyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6

3. Tertib administrasi Pertanahan

Tertib Administrasi Pertanahan itu sendiri merupakan salah satu dari Catur Tertib Pertanahan yang termuat dalam Keppres No.7 Tahun 1979. Tertib Administrasi Pertanahan adalah suatu upaya untuk memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah serta menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden dan nara sumber. Selanjutnya penulisan ini bersifat deskriptif analitis yaitu dengan

menggambarkan apa yang dinyatakan oleh responden dan nara sumber secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.²

2. Sumber Data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian yaitu dengan mengadakan wawancara atau kuisioner, berupa tanya jawab secara langsung kepada responden dan nara sumber yang diperlukan terarah dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yaitu UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PP No 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PMNA/ Kepala BPN No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997, PMNA/ Kepala BPN No.1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.37 Tahun 1998. Bahan-bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan serta arsip-arsip dari instansi yang terkait.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis adalah sebagai berikut :

- a. Untuk data primer dengan menggunakan

² Soerjono Soekanto, 1986 *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta , hal.250.

- 1) Kuisioner yaitu daftar pertanyaan secara tertulis yang diajukan kepada responden guna memperoleh informasi yang dibutuhkan.
 - 2) Wawancara yaitu suatu proses interaksi dan komunikasi untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden dan nara sumber.
 - b. Untuk data sekunder yaitu menggunakan studi kepustakaan yaitu suatu metode pengumpulan data sekunder dengan cara mempelajari literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian.
4. Lokasi Penelitian
- Penelitian ini dilakukan di Wilayah Kabupaten Purworejo. Kabupaten Purworejo terbagi dalam 16 Kecamatan, dan dari 16 Kecamatan tersebut diambil 2 (dua) Kecamatan, sebagai sampel secara random, yaitu semua anggota populasi diberi kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi sampel. Adapun 2 Kecamatan tersebut adalah
1. Kecamatan Purworejo
 2. Kecamatan Banyu Urip
5. Responden dan Nara Sumber
- a. Responden dalam penelitian ini adalah PPAT Tetap dan PPAT Sementara yang daerah wilayah kerjanya di Kabupaten Purworejo. Di Kabupaten Purworejo terdapat 21 PPAT, yang terdiri dari 10 PPAT Tetap dan 11 PPAT Sementara. Dari 21 PPAT tersebut diambil 4 PPAT sebagai responden yang terdiri dari 2 PPAT Tetap dan 2 PPAT Sementara yang ada di wilayah Kabupaten Purworejo, yaitu 1 PPAT Tetap dan 1 PPAT Sementara yang berada di Kecamatan Purworejo

dan 1 PPAT Tetap dan 1 PPAT Sementara yang berada di Kecamatan Banyu Urip. Adapun nama-nama PPAT yang menjadi responden adalah sebagai berikut :

1) PPAT Tetap

- Tri Budiyanto, SH
- Widi Atmiko Hari Cahyono, SH

2) PPAT Sementara

- Drs. Slamet Sriyono
- Drs. Edy Noviyanto

b. Nara Sumber

Nara sumber dalam penelitian ini adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo.

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian di analisis secara kualitatif yaitu analisis dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.³

Berdasarkan analisis tersebut diambil kesimpulan dengan mempergunakan cara berfikir induktif yaitu menarik kesimpulan dinilai dari pernyataan yang khusus menuju pernyataan umum.

7. Sistematika Penulisan Hukum

BAB I : Pendahuluan

³ *Ibid*, hal.32.

Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan ini.

BAB II : Pembahasan

Bab ini berisikan Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah, Hak Milik Atas Tanah, PPAT, Tertib Administrasi Pertanahan, dan Selanjutnya berdasarkan hasil penelitian di lokasi, di rumuskan tentang gambaran umum wilayah kabupaten Purworejo, data responden serta tugas dan fungsi PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah hak milik di Kabupaten Purworejo.

BAB III : Penutup

Bab ini berisikan Kesimpulan dari hasil Penelitian serta Saran yang dapat diberikan penulis.